

# Reforma del servicio civil. Desvinculación del Personal Público en el Paraguay

Enrique Sosa Arrua

**NUEVOS APORTES  
PARA LAS  
POLÍTICAS PÚBLICAS  
EN PARAGUAY**

Enrique Sosa Arrua

© Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya, CADEP  
Piribebuy 1058, Asunción - Paraguay  
Teléfono 452 520 / 454 140 / 496 813  
[cadep@cadep.org.py](mailto:cadep@cadep.org.py)  
[www.cadep.org.py](http://www.cadep.org.py)

Diseño y diagramación: Karina Palleros  
Asunción, febrero de 2011

ISBN: 978-99967-623-0-7

## Resumen Ejecutivo

1. El presente trabajo realiza un análisis del sistema de desvinculación del personal público en el Paraguay con el propósito de identificar los problemas en la aplicación de las normativas, y de plantear recomendaciones de políticas o medidas administrativas que pueden ser encaradas por las instituciones administrativas competentes e impulsadas por la Secretaría de la Función Pública como órgano nacional técnico en la materia.
2. El trabajo se enfoca en el personal público sujeto al ámbito de aplicación de la Ley N° 1626 de la Función Pública, a saber: el personal público que presta servicios en la administración central, entes descentralizados, gobiernos departamentales, municipalidades y demás organismos y entidades del Estado. Se exceptúa al personal sujeto a regímenes especiales como el personal docente, el personal sometido al régimen diplomático y consular, los militares y policías en actividad, magistrados y agentes fiscales, entre otros.
3. Además de la precisión respecto al ámbito de aplicación institucional de la Ley N° 1626, es necesario tomar en cuenta la clasificación del personal público, a saber: a) Personal que ocupa cargos de confianza; b) personal permanente o funcionarios públicos; c) personal contratado; d) personal del servicio auxiliar.
4. El régimen disciplinario de los funcionarios públicos presenta diversos problemas, entre los cuales se mencionan los siguientes: i) el método de designación de los jueces instructores; ii) la falta de control de la Secretaría de la Función Pública (SFP) sobre los mismos; iii) la falta de recursos presupuestales para los sumarios; iv) la falta de capacitación de algunos jueces en temas de derecho administrativo; la falta de claridad legal sobre el carácter de la conclusión dictada por el juez instructor; v) la falta de un análisis adecuado de los antecedentes del sumario; y vi) problemas de interpretación de las normativas referente al tipo de falta disciplinaria y a la estabilidad del funcionario público.
5. No se aplica la disposición que establece la posibilidad de desvincular de la función pública a los funcionarios públicos que resulten reprobados en dos exámenes consecutivos de evaluación. Este problema se debe a la falta de aplicación de sistemas de evaluación de desempeño en las instituciones públicas.
6. Existen problemas de aplicación de la norma para los cargos de confianza como también un desfase importante entre el régimen jurídico del personal contratado y su aplicación práctica.
7. La Ley de la Función Pública ha sido objeto de cuestionamientos mediante numerosas acciones judiciales de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia, promovidas no solo por los funcionarios y sus sindicatos sino también por las propias autoridades de instituciones públicas. En casi todas las acciones, los recurrentes obtuvieron medidas cautelares de suspensión de los efectos de esta Ley, incluyendo las disposiciones sobre el régimen disciplinario.
8. A partir de los hallazgos mencionados, se formulan recomendaciones que pueden ser implementadas con medidas administrativas y reformas reglamentarias impulsadas por la Secretaría de la Función Pública, sin perjuicio de incorporar mejoras al marco legal.
9. Fortalecer al Departamento de Sumarios Administrativos de la Secretaría de la Función Pública así como a otras unidades vinculadas al sistema disciplinario, para implementar las medidas administrativas recomendadas.

10. Mejorar el sistema de organización del Registro de Abogados (lista de la cual se realiza el sorteo para designar a Jueces Instructores), estableciendo un procedimiento de selección a cargo de la Secretaría de la Función Pública que pondere los méritos y aptitudes de los integrantes de dicho registro.
11. Mejorar el sistema de administración de los recursos financieros necesarios para cubrir los gastos del sumario, estableciendo un sistema centralizado administrado por la Secretaría de la Función Pública en el cual sea este organismo el que estime y presupueste los recursos para financiar dichos gastos.
12. Definir y armonizar los criterios sobre algunos temas conflictivos del sistema disciplinario e implementar medidas tendientes a difundir y aclarar los criterios de interpretación de la legislación aplicable en esta materia.
13. Implementar programas de entrenamiento y formación para los abogados inscriptos en el registro acerca de las responsabilidades de los jueces instructores y de las reglas del sumario.
14. Relacionar el sistema de evaluación de desempeño del personal con el sistema de desvinculación, elaborando un reglamento modelo sobre evaluación de desempeño que facilite a los organismos y entidades la elaboración de sus reglamentos internos.
15. Recopilar, sistematizar y actualizar la información sobre los fallos que van dictando los tribunales sobre la interpretación de normativas sobre cargos de confianza, en especial, y elaborar instructivos que orienten a las instituciones en este ámbito.
16. Elaborar modelos de contratos de prestación de servicios de carácter civil para el personal contratado, y modelos contratos laborales para la contratación del personal auxiliar, que contengan cláusulas relativas a la desvinculación.
17. Actualizar la información sobre las acciones de inconstitucionalidad y realizar un seguimiento de las mismas. La sugerencia se realiza sin perjuicio de la necesidad de urgir un pronto despacho a la Corte Suprema de Justicia para que dicte sentencias definitivas que brinden un panorama más claro sobre el cual trabajar.

## Introducción

En el año 2008, el nuevo gobierno lanzó el Plan Estratégico Económico y Social, incluyendo como uno de sus objetivos principales: *“Impulsar la profesionalización gradual del servicio civil, estableciendo un cuerpo de funcionarios en los que primen los méritos y la honestidad, que cuentan con la suficiente capacitación y motivación para alcanzar resultados”*. La inclusión de este objetivo reconoce la necesidad de instalar y promover una carrera profesional en el sector público como una cuestión fundamental del Plan Estratégico.

Uno de los aspectos más relevantes de la carrera de la función pública es el sistema de desvinculación del personal. Este sistema incluye, entre otros aspectos, las causales de terminación de la relación jurídica entre el Estado y su personal, así como el procedimiento a seguir para adoptar dicha determinación.

El presente trabajo realiza un análisis del sistema de desvinculación del personal público en el Paraguay con el propósito de identificar los problemas en la aplicación de las normativas, y de plantear recomendaciones de políticas o medidas administrativas que pueden ser encaradas por las instituciones administrativas competentes e impulsadas por la Secretaría de la Función Pública como órgano nacional técnico en la materia.

Esta tarea se considera importante en el proceso de profesionalización de la función pública, pues los actores involucrados – autoridades, gerentes públicos y personal – necesitan contar con reglas claras de juego que permitan una gestión ordenada y eficiente de los recursos humanos.

El trabajo se enfoca en el personal público sujeto al ámbito de aplicación de la Ley N° 1626 de la Función Pública, a saber: el personal público que presta servicios en la administración central, entes descentralizados, gobiernos departamentales, municipalidades y demás organismos y entidades del Estado. Se exceptúa al personal sujeto a regímenes especiales como el personal docente, el personal sometido al régimen diplomático y consular, los militares y policías en actividad, magistrados y agentes fiscales, entre otros.

## Diagnóstico general

Desde fines del año 2000, el Paraguay cuenta con una Ley de la Función Pública (N° 1626) que reemplazó a la Ley N° 200/1970 Estatuto del Funcionario Público.

La Ley N° 1626 prevé el funcionamiento de la Secretaría de la Función Pública como órgano central de carácter normativo y técnico del sistema. Entre sus funciones pueden mencionarse las siguientes: (i) formular la política de recursos humanos del sector público; (ii) preparar el reglamento de selección, admisión, calificación, evaluación y promoción del personal público; (iii) participar en el estudio y análisis de las normas que regulan el sistema de jubilación y pensión a cargo del Estado. De acuerdo a esta Ley, la Secretaría de la Función Pública depende directamente de la Presidencia de la República y está a cargo de un Secretario designado por el Presidente de la República por un periodo de cinco años, mediante un concurso público de oposición.

Además, la Ley contempla el funcionamiento de una Junta Consultiva integrada por un representante del Poder Ejecutivo, un representante del Poder Legislativo y un representante del Poder Judicial. Esta Junta Consultiva tiene como finalidad asesorar a la Secretaría de la Función Pública y convocar al concurso público de oposición para la designación del titular de dicha Secretaría por vencimiento de mandato o al producirse la acefalía. La Junta Consultiva no fue constituida

pues las propias autoridades judiciales (que debían designar un representante) han cuestionado la constitucionalidad de la Ley N° 1626, logrando la suspensión de sus efectos mediante una acción judicial que aún no ha sido resuelta.

El ámbito de aplicación de la Ley de la Función Pública se extiende al personal público que presta servicios en la administración central, entes descentralizados, gobiernos departamentales, municipalidades y demás organismos y entidades del Estado. Establece un régimen uniforme para el ejercicio de la función pública, define y reglamenta la situación jurídica del personal público, la naturaleza y los términos de su vinculación con los organismos o entidades del Estado, sus derechos y obligaciones, sus responsabilidades y el régimen disciplinario al que están sujetos.

De acuerdo al Censo del año 2003, el personal público alcanza una cantidad de 211.282 personas de las cuales el 47,5% es personal docente, el 10,3% personal de salud, el 4,6% personal policial, el 2,9% personal militar, el 4,7% personal judicial y el 28,8% personal de administración y servicios. Estos datos reflejan que la Ley N° 1626 – cuya aplicación se analiza en el presente trabajo – afectaría a menos del 40% de la totalidad del personal público de las instituciones del Estado, al deducir del total del personal los porcentajes correspondientes al personal docente, al personal policial y militar, y parte del personal judicial (magistrados y fiscales), que no se encuentran dentro del ámbito de aplicación de dicha Ley. No se cuentan con datos como para indicar un porcentaje preciso pues dichas estadísticas no discriminan a otros funcionarios que no están alcanzados por el ámbito de aplicación como por ejemplo, el personal diplomático y consular. Por otra parte, deben tomarse en cuenta los efectos de las medidas cautelares dictadas en las acciones de inconstitucionalidad promovidas contra la Ley N° 1626 que suspenden la aplicación de dicha normativa con respecto a los funcionarios e instituciones que las promovieron<sup>1</sup>.

No obstante lo expuesto precedentemente, esta normativa tiene una importancia cualitativa fundamental pues incide en la gestión del personal de instituciones claves de la administración pública paraguaya tales como el Ministerio de Hacienda, Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, Ministerio de Industria y Comercio, Ministerio de Agricultura y Ganadería, Ministerio de Salud Pública, entidades descentralizadas del Estado, secretarías nacionales, etc.

Además de la precisión respecto al ámbito de aplicación institucional, es necesario conocer la clasificación del personal público en el Paraguay, como sigue:

Personal que ocupa cargos de confianza. Son personas que ocupan cargos de libre disposición. Se encuentran expresamente previstos en la Ley N° 1626 de la Función Pública, y para el caso de las municipalidades, en la Ley N° 3966/2010.

Funcionarios públicos. Son las personas nombradas para ocupar de manera permanente cargos previstos en el Anexo de Personal del Presupuesto. Estos cargos integran la carrera administrativa. A cada cargo le corresponde una categoría y una remuneración específica que no puede ser alterada sin modificar el Presupuesto.

Personal contratado. El personal contratado es aquél que presta servicios o ejecuta una obra para el Estado en virtud de un contrato para realizar tareas específicas y por tiempo determinado. El personal contratado no ocupa cargos presupuestados (con una categoría y una denominación) en el Anexo de Personal del Presupuesto. Sus relaciones jurídicas se rigen por el Código Civil, el contrato respectivo y las demás normas que regulan la materia.

Personal auxiliar. El personal auxiliar es aquél que presta servicios bajo contrato, pero en relación de dependencia con el Estado y regido por el Código Laboral. (ejemplos: choferes, limpiadores, etc.). El personal auxiliar tampoco ocupa cargos presupuestados permanentes (con una categoría y una denominación) en el Anexo de Personal.

---

<sup>1</sup> En algunos casos, las acciones de inconstitucionalidad fueron promovidas por funcionarios. En otros, fueron las propias instituciones quienes las plantearon. Tal es el caso de la Corte Suprema de Justicia y del Ministerio Público.

Según el referido censo del año 2003 y las actualizaciones posteriores reflejadas en el informe de gestión de la Secretaría de la Función Pública 2009-2010, el personal permanente alcanza la cifra de 180.966 personas y el personal contratado la cifra de 30.316 personas. Estos datos no aclaran si el personal auxiliar está incluido dentro del personal contratado. Tampoco se precisa el número del personal de confianza.

Esta clasificación tiene una incidencia importante en el análisis para entender el sistema paraguayo porque cada uno de los tipos de personal tiene particularidades en cuanto a la regulación. En puridad, las leyes referentes a la función pública concentran la regulación en un tipo de personal, el funcionario público que integra la carrera administrativa y ocupa – de manera permanente - los cargos previstos en el anexo de personal del Presupuesto General de la Nación o de las municipalidades.





## Análisis del sistema de desvinculación del personal público en el Paraguay

### Descripción del régimen jurídico

Para describir el régimen de desvinculación del personal público en el sistema jurídico paraguayo vigente en la Ley N° 1626 deben distinguirse las situaciones de los diferentes tipos de personal mencionados precedentemente.

### Funcionarios públicos (personal permanente y de carrera)

Tal como se ha señalado, son funcionarios públicos quienes ocupan cargos previstos en el Anexo de Personal del Presupuesto General de la Nación o de las municipalidades con una categoría, una denominación y un rubro específico que no puede ser alterado sin modificar la ley del Presupuesto (o la ordenanza de presupuesto en el caso de las municipalidades). Deben excluirse de los cargos de carrera, aquellos calificados como de “confianza” e individualizados en el artículo 8 de la Ley de la Función Pública.

De acuerdo al régimen jurídico vigente, los nombramientos de funcionarios públicos deben realizarse por concurso público de oposición (Art. 15 de la Ley N° 1.626/2000).

El funcionario público de carrera que haya adquirido estabilidad no puede ser despedido sin causa y sin previo sumario administrativo. Conforme a la Ley N° 1626 de la Función Pública, el despido o destitución constituye una sanción que puede ser aplicada en caso de incurrir en una falta grave comprobada en un sumario administrativo.

La Ley se refiere, por un lado, a la **estabilidad provisoria** que se adquiere una vez cumplido el periodo de prueba de seis meses (Art. 19, Ley N° 1616). Por otra parte, hace alusión a la **estabilidad definitiva** que es la adquirida por el funcionario público una vez transcurrido dos años ininterrumpidos de servicio en la función pública siempre que aprueben las evaluaciones contempladas en el reglamento interno del organismo o entidad del Estado en que se encuentre presentado su servicio (Artículos 20 y 47 de la Ley N° 1626).

El **sumario administrativo**, que constituye un procedimiento necesario para aplicar sanciones disciplinarias por faltas graves, es instruido por un funcionario nombrado por la Secretaría de la Función Pública a pedido de la máxima autoridad de la entidad de la cual dependa el funcionario. El instructor tiene un plazo de 60 días hábiles para concluir el sumario, prorrogables por otros 20 días. En el sumario debe darse intervención al funcionario acusado para que tenga la oportunidad de ejercer su defensa y aportar las pruebas de descargo. De acuerdo a la ley, la resolución que recayese en el sumario debe ser fundada y pronunciarse sobre la comprobación de los hechos investigados, la culpabilidad o inocencia del acusado y, en su caso, la sanción correspondiente. La aplicación de la pena queda a cargo de la máxima autoridad de la entidad, quien debe implementarla en un plazo de cinco días.

La facultad de la entidad del Estado para aplicar las sanciones prescribe luego de un año contado desde el día en que se hubiese tenido conocimiento de la acción u omisión que origina la sanción.

De acuerdo a la Ley, el funcionario despedido puede plantear una demanda contencioso-admi-

nistrativa. La revocación judicial de la destitución genera la obligación de reponer al funcionario en el cargo que ocupaba o en otro de similar categoría y remuneración. Además, se le debe pagar los salarios caídos<sup>2</sup> (artículo 43). Si no fuera posible la reincorporación en el plazo de dos meses, el afectado tiene derecho a la indemnización establecida en el Código del Trabajo para el despido sin causa (Art.45).

Además de la destitución previo sumario, existen otras causas de terminación de funciones, a saber: (i) la renuncia del funcionario; (ii) la jubilación obligatoria; (iii) la supresión o fusión del cargo; (iv) muerte; (v) incapacidad física o mental debidamente comprobada. La Ley también contempla la posibilidad de implementar “Programas de retiro voluntario” basados “...en jubilaciones anticipadas equivalentes a los porcentajes que corresponderían de la jubilación ordinaria según el tiempo de aporte a la caja respectiva, conforme a la escala que se indica más adelante y el funcionario tenga más de cincuenta años de edad o, alternativamente, indemnizaciones compensatorias proporcionales a su antigüedad y sujetas a los montos que al respecto establezca el Código del Trabajo para el despido injustificado”.(Art. 142, Ley N° 1626/2000).

Con respecto a la supresión o fusión de cargo, cabe decir que dicha medida solo puede ser dispuesta mediante ley, dado que los cargos son creados en la Ley del Presupuesto<sup>3</sup>. La supresión o fusión de cargo solo es motivo de terminación de funciones en los casos en los cuales no se cree o establezca otro cargo similar. Si se creare otro cargo de carácter similar o con otra denominación, el funcionario afectado tiene el derecho a ocupar ese cargo. En ningún caso, la supresión del cargo puede utilizarse como un medio para encubrir un despido. De acuerdo al artículo 41 de la Ley N° 1626, el funcionario afectado por la supresión de su cargo y que haya cumplido con el periodo de prueba, tiene derecho a: (i) permanecer en disponibilidad sin goce de sueldo por el término de un año; con prioridad para ser reincorporado si existiesen otras necesidades de incorporación de personal; (ii) Percibir la indemnización prevista en el Código del Trabajo para el despido sin causa y por la falta de preaviso.

Otra causal de desvinculación mencionada en la Ley (Art. 21) es la reprobación en dos exámenes consecutivos de evaluación.

## Cargos de confianza

De acuerdo al artículo 8 de la Ley N° 1626 son cargos de confianza y, sujetos a libre disposición, los ejercidos por las siguientes personas:

- a) los ministros y viceministros del Poder Ejecutivo, los funcionarios designados con rango de ministros, el Procurador General de la República y los funcionarios que detentan la representación del Poder Ejecutivo en las entidades binacionales u órganos administrativos;
- b) los secretarios, los directores; los jefes de departamentos, divisiones y secciones, de la Presidencia de la República;
- c) el Secretario General, el Secretario Privado, el Director Administrativo y el Director Financiero que prestan servicio en el Gabinete de los ministros del Poder Ejecutivo; los presidentes y los miembros de los consejos o directorios de las entidades descentralizadas;
- d) los embajadores, cónsules y representantes nacionales ante organizaciones internacionales o eventos en los que la República participe oficialmente de conformidad con la Ley del Servicio Diplomático y Consular; y,
- e) los directores jurídicos, económicos o similares de los organismos o entidades del Estado, con excepción de los que integran la carrera de la función pública.

2 Salarios que dejó de percibir el funcionario durante el periodo que se extiende entre la destitución efectiva y la reincorporación.

3 En el caso de las municipalidades, la supresión debe estar dispuesta por ordenanza.

La enumeración es taxativa, lo cual significa que por vía reglamentaria o administrativa no pueden incluirse otros cargos.

Los cargos de confianza de las municipalidades están regulados en la Ley Orgánica Municipal N° 3966/2010.

La Ley dispone que quienes ocupen tales cargos podrán ser removidos por disposición de quien esté facultado para el efecto por la ley o, en ausencia de éste, por la máxima autoridad de la entidad pública. La remoción de estos cargos, aún por causas no imputables al funcionario, no conlleva los efectos económicos del despido. Los funcionarios que hayan sido promovidos a ocupar estos cargos conservan los derechos adquiridos con anterioridad al respectivo nombramiento.

En base a lo dispuesto en la Ley N° 1626, deben distinguirse las siguientes situaciones:

- a) *Las personas que ocupan cargos de confianza y que hubieran ingresado directamente a la función pública para el ejercicio de tal cargo:* Estas personas no tienen estabilidad y pueden ser cesados en sus funciones, sin que ello conlleve los efectos económicos del despido,
- b) *Los funcionarios de carrera que hubieran sido promovidos a ocupar cargos de confianza:* Estos funcionarios conservan sus derechos adquiridos con anterioridad al respectivo nombramiento en tal cargo. Ello significa que el funcionario con estabilidad tiene la opción de ser restituido al cargo inmediatamente anterior al que ocupaba antes de asumir el cargo de confianza, o ser ubicado en un cargo similar, o de percibir una indemnización legal en caso de retirarse de la función pública.

En este último caso, si se terminan las funciones de un funcionario de carrera que ocasionalmente ocupa un cargo de confianza y no se le reconocen sus derechos adquiridos, es posible que el funcionario interponga demanda contencioso-administrativa y obtenga la revocación judicial de la decisión administrativa. La revocación judicial de la destitución genera la obligación de reponer al funcionario en el cargo que ocupaba o en otro de similar categoría y remuneración. Además, se le pagarán los salarios caídos (artículo 43). Si no fuera posible la reincorporación en el plazo de dos meses, el afectado tiene derecho a la indemnización establecida en el Código del Trabajo para el despido sin causa (Art.45).

## Personal contratado

De acuerdo a la Ley, este tipo de personal solo puede ser contratado **para atender necesidades temporales** de excepcional interés para la comunidad, que sean afines a sus objetivos y a los requerimientos de un mejor servicio (Ley 1.626/2000, artículos 5 y 24). Según el artículo 25 de la Ley, las únicas necesidades temporales de excepcional interés que justifican la contratación temporaria del personal contratado, son las siguientes: (I) combatir brotes epidémicos; (ii) realizar censos, encuestas o eventos electorales; (iii) atender situaciones de emergencia pública; y, (iv) ejecutar servicios profesionales especializados.

El método de selección del personal para realizar censos, encuestas, eventos electorales, y para ejecutar servicios profesionales especializados es el concurso de méritos. En los demás casos, pueden ser contratados directamente.

La relación con el personal contratado puede ser terminada por las siguientes causas:

- a) *Cumplimiento del plazo o del objeto del contrato:* Dado que los contratos deben ser temporales, al término del plazo previsto en el contrato, se termina el vínculo jurídico con el contratado
- b) *Incumplimiento de las cláusulas del contrato:* El artículo 851 del Código Civil, aplicable en virtud de lo dispuesto en la Ley N° 1626, dispone que los contratos de servicios puedan

darse por concluidos cuando existan justos motivos para ello. El Código menciona como justos motivos: (i) la incompetencia o la negligencia del que deba prestar los servicios; (ii) el incumplimiento de las instrucciones impartidas por la otra parte; (iii) razones de moralidad que autorizan a no ejecutar el contrato; (iv) imposibilidad permanente para desempeñar los servicios a cuya prestación se ha obligado. La enumeración del Código es meramente enunciativa, pudiendo las partes establecer otras causas en el contrato.

## Personal auxiliar

De acuerdo a la Ley, la selección del personal auxiliar debe realizarse **según el método indicado en el reglamento interno cada institución** a ser homologado por la Secretaría de la Función Pública.

La relación con el personal auxiliar puede ser terminada por las causas establecidas en el Código Laboral (artículos 78 y 81). Al respecto de dichas causas, el artículo 82 de la misma ley laboral establece que los despidos motivados en alguna de dichas causales no atribuye responsabilidad alguna al empleador ni genera obligación de preavisar ni de indemnizar. La regla establecida por ambos precitados artículos de la Ley no es aplicable si el personal del servicio auxiliar ha adquirido la estabilidad prevista en el artículo 94 del Código del Trabajo que es de 10 años.

**Cuadro 1: Clasificación del personal público en Paraguay. Régimen jurídico y sistema de desvinculación.**

	Funcionarios públicos	Personal contratado	Personal auxiliar	Personal de confianza
Régimen jurídico	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley N° 1626 de la Función Pública.</li> <li>• Reglamentos internos</li> <li>• Contratos colectivos</li> <li>• Ley de Presupuesto y su decreto reglamentario</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Arts. 5, 24, 25, 26, 27, 28, 29; Ley N° 1626 de la Función Pública.</li> <li>• Código Civil</li> <li>• Contratos individuales de prestación de servicios</li> <li>• Ley de Presupuesto y su decreto reglamentario</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley N° 1626 de la Función Pública.</li> <li>• Código Laboral</li> <li>• Contratos laborales individuales</li> <li>• Contratos colectivos</li> <li>• Ley de Presupuesto y su decreto reglamentario</li> <li>• Reglamentos internos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• N° 1626 de la Función Pública.</li> <li>• Ley N° 3.966 (para las municipalidades).</li> </ul>
Características	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nombrados en cargos presupuestados y categorizados en el Anexo de Personal del Presupuesto</li> <li>• Desempeñan funciones permanentes</li> <li>• Integran la carrera administrativa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Solo para cubrir necesidades temporales.</li> <li>• Su relación es de carácter civil y no debería ser de dependencia.</li> <li>• No integran la carrera administrativa</li> <li>• No figuran en el Anexo de Personal del Presupuesto</li> <li>• Se relacionan mediante contratos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Para servicios auxiliares</li> <li>• Se encuentran en relación de dependencia.</li> <li>• No figuran en el Anexo de Personal del Presupuesto</li> <li>• Se relacionan mediante contratos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Están expresamente enumerados en la Ley.</li> <li>• Son de libre designación y remoción.</li> </ul>

Desvinculación	<ul style="list-style-type: none"> <li>La relación jurídica con los funcionarios termina por:               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Renuncia;</li> <li>- Jubilación;</li> <li>- Supresión o fusión del cargo</li> <li>- Destitución;</li> <li>- Muerte</li> <li>- Cesantía por inhabilidad física o mental debidamente comprobada.</li> </ul> </li> <li>Durante el periodo de prueba (6 meses) cualquiera de las partes podrá dar por terminada la relación jurídica sin indemnización ni preaviso alguno (Art. 19).</li> <li>La terminación por destitución (despido) de un funcionario con estabilidad debe estar precedida de un fallo condenatorio recaído en el correspondiente sumario administrativo (artículo 43).</li> <li>Corresponde a la Secretaría de la Función Pública designar al Juez Instructor, a pedido de la máxima autoridad del organismo o entidad (artículo 74).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cumplimiento del plazo o del objeto del contrato.</li> <li>Incumplimiento de las cláusulas del contrato: El artículo 851 del Código Civil dispone que los contratos de servicios puedan darse por concluidos cuando existan justos motivos para ello. El Código menciona algunos de los motivos. Las partes pueden establecer otras causas en el contrato.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Causas establecidas en el Código Laboral</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La remoción de estos cargos, aún por causas no imputables al funcionario, no conlleva los efectos económicos del despido. Los funcionarios que hayan sido promovidos a ocupar estos cargos conservan los derechos adquiridos con anterioridad al respectivo nombramiento.</li> </ul>
----------------	---	--	--	---

## Problemas en la aplicación de la normativa

La normativa referente a la desvinculación del personal público – tanto la aplicable a los funcionarios públicos como a la del personal contratado, auxiliar y de confianza - presenta problemas de diversa índole. Algunos de estos problemas son de carácter normativo y requieren de modificaciones del marco jurídico, ya sea de las leyes aplicables como de los reglamentos dictados para su desarrollo. Otros problemas se reflejan más bien en los criterios de interpretación o en la deficiente aplicación de la normativa vigente, situaciones que pueden ser afrontadas con directrices técnicas, orientaciones o políticas de la Secretaría de la Función Pública.

## Problemas del sistema disciplinario de funcionarios públicos

El sistema disciplinario, imprescindible para desvincular a los funcionarios que incurrir en infracciones graves, adolece de varias deficiencias y debilidades, los cuales se sistematizan de la manera siguiente:

- a) *Nombramiento y supervisión de jueces instructores.* La instrucción de los sumarios administrativos se encuentra a cargo de funcionarios designados en cada caso, que reciben el

nombre jueces instructores<sup>4</sup>. Estos funcionarios instructores son responsables de impulsar el procedimiento y realizar las actuaciones necesarias para determinar si existe o no infracción grave por parte del funcionario acusado, tales como recibir el escrito de defensa, recibir y diligencia las pruebas y formular una conclusión sobre las actuaciones referentes a la responsabilidad del funcionario investigado. En el sistema de la Ley N° 1626, estos jueces instructores son designados por la Secretaría de la Función Pública (SFP), de una lista de abogados del sector público, por sorteo. La Ley establece como condición que el funcionario designado como instructor no dependa de la autoridad interesada en aplicar la sanción de destitución (que es la autoridad de la institución de la cual depende el funcionario acusado).

De acuerdo a datos de la Secretaría de la Función Pública ([www.sfp.gov.py](http://www.sfp.gov.py)) existe actualmente una lista de 295 abogados del sector público que están disponibles para ser designados por sorteo. La SFP ha dictado la Resolución N° 99/2009 mediante la cual solicitan a cada institución que seleccionen a abogados de su planta permanente para que integren el registro. Se requiere el currículo, el título de abogado, la constancia de no contar con antecedentes de sanciones disciplinarias y, en caso que hayan sido con anterioridad jueces instructores, la comprobación de que han cumplido con los pasos procesales y con las obligaciones legales que rigen la materia.

Este sistema presenta diversos problemas:

Por un lado, no existe un sistema adecuado de selección de los integrantes del Registro de Abogados que pondere los méritos y aptitudes de los abogados postulantes para desempeñarse como jueces sumariantes. Se ha visto precedentemente que el sistema se limita a solicitar alguna documentación, y pedir a las autoridades de cada institución que seleccionen a abogados de su plantel permanente.

El sorteo como sistema de selección de los jueces aumenta el riesgo que la designación recaiga en abogados que no reúnan el perfil necesario, sobre todo si se toma en cuenta que la lista de abogados del registro es muy extensa en proporción al número de sumarios<sup>5</sup>.

Los jueces instructores no están sometidos al control jerárquico de la SFP en el desempeño de sus funciones. De acuerdo a la Resolución N° 99/2009, la SFP tiene una función de supervisión sobre la labor de los jueces. Sin embargo, la Ley no contempla que este organismo tenga potestades sancionadoras sobre dichos funcionarios (a menos que el juez instructor sorteado sea personal de la propia Secretaría de la Función Pública en cuyo caso estará sometido a su régimen disciplinario). Tampoco dependen de la autoridad interesada en aplicar la sanción disciplinaria. Su dependencia jerárquica se da con respecto a una autoridad que no tiene relación con el funcionario investigado (son funcionarios de instituciones ajenas al problema). Por tanto, si el instructor

4 En puridad, los funcionarios que asume el rol de instructores no son jueces con las características de magistrados del Poder Judicial. No desarrollan, en ese sentido, una actividad judicial ni dictan sentencias con el valor de un pronunciamiento judicial.

5 De acuerdo la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la SFP ([www.sfp.gov.py](http://www.sfp.gov.py)), el número de sumarios tramitados y finalizados entre el 15 de agosto de 2008 al 15 de agosto de 2010 es el siguiente:

**Año 2008 (15 de agosto al 31 de diciembre)**

Sumario Administrativos ingresados en la DGAJ	279
Sumarios Administrativos con Sentencia Definitiva	180

**Año 2009 (1 de enero al 31 de diciembre)**

Sumario Administrativos ingresados en la DGAJ	522
Sumarios Administrativos con Sentencia Definitiva	485

**Año 2010 (1 de enero al 15 de agosto)**

Sumario Administrativos ingresados en la DGAJ	206
Sumarios Administrativos con Sentencia Definitiva	285



actúa con negligencia en su actuación o incumple con sus deberes, es su jefe jerárquico quien debe disponer su juzgamiento en un sumario, pero este jefe jerárquico por lo general carece de interés práctico en controlar su actuación porque el sumario en el cual el instructor actuó con negligencia afecta al personal de otra institución.

Tal como se ha señalado, el número de abogados integrantes de la lista del registro es muy elevado tomando en cuenta que finalmente es el sorteo el sistema de designación del instructor. Por lo demás, este elevado número dificulta la labor de control de los jueces.

La debilidad del sistema se acentúa porque el juez instructor tiene un plazo perentorio para culminar con el sumario. Si el instructor no culmina en el plazo legal, el funcionario sumariado queda sobreesido y sin responsabilidad alguna.

Las debilidades mencionadas del sistema de nombramiento y supervisión de los jueces generan un ámbito propicio para actuaciones deficientes y negligentes de los jueces instructores en el diligenciamiento de los sumarios, e incluso para la colusión entre el funcionario investigado y el juez instructor, con el consecuente relajamiento del sistema disciplinario de las instituciones públicas.

Al respecto del mecanismo de designación de los instructores, se han analizado los sistemas disciplinarios de Uruguay y Chile para compararlos con el sistema paraguayo. En el cuadro 2 que se expone a continuación, puede notarse que tanto en el sistema chileno como en el sistema uruguayo los instructores son designados por el jefe de la repartición de la cual depende el funcionario investigado, a diferencia del sistema paraguayo en el cual el instructor es designado por un órgano externo (como la Secretaría de la Función Pública) y mediante un mecanismo de sorteo. Por tanto, en los sistemas de Chile y Uruguay las mismas autoridades interesadas en la aplicación de la sanción pueden ejercer un control más directo e intenso sobre los instructores, en atención a las potestades jerárquicas que ejercen sobre ellos.

**Cuadro 2. Comparación de los procedimientos disciplinarios. Paraguay, Chile y Uruguay**

	Paraguay	Chile	Uruguay
Exigibilidad de un sumario previo para aplicar la sanción.	La sanción de destitución como medida disciplinaria requiere de un previo sumario en el cual se le brinda al funcionario investigado la posibilidad de presentar su descargo, de ofrecer, producir y controlar pruebas.	La sanción de destitución como medida disciplinaria requiere de un previo sumario (Art. 114) en el cual se le brinda al funcionario investigado la posibilidad de presentar su descargo, de ofrecer, producir y controlar pruebas.	La sanción de destitución como medida disciplinaria requiere de un previo sumario en el cual se le brinda al funcionario investigado la posibilidad de presentar su descargo, de ofrecer, producir y controlar pruebas.
Autoridad competente para ordenar el inicio del procedimiento	El sumario es ordenado por la máxima autoridad de la institución de la cual depende el funcionario.	El sumario es ordenado por el Jefe Superior de la Institución, el Secretario Regional Ministerial, o el Director Regional de servicios nacionales desconcentrados según corresponda. (Art. 129, Ley N° 18834/89)	El sumario es ordenado por el jerarca de la unidad ejecutora (Manual del Sumariante. Secretaría de la Presidencia de la República)

Funcionario a cargo del diligenciamiento del sumario. Autoridad competente para designarlo.	El procedimiento es diligenciado por un funcionario (denominado juez instructor) designado por la Secretaría de la Función Pública mediante un sistema de sorteos de una lista de abogados del sector público (Art. 96 inciso o, Art. 100, Ley N° 1626)  En ningún caso el proceso estará a cargo de un juez sumariante en relación de dependencia con el superior jerárquico que ordenó el sumario administrativo (Art. 100, Ley N° 1626)	El procedimiento es diligenciado por un funcionario (denominado fiscal) designado por la autoridad que ordena la instrucción del sumario. (Art. 129, Ley N° 18834/89)  El fiscal deberá tener igual o mayor grado o jerarquía que el funcionario que aparece involucrado en los hechos (Art. 129, Ley N° 18834/89)	El procedimiento es diligenciado por un funcionario instructor designado por la autoridad que ordena la instrucción del sumario (Manual del Sumariante. Secretaría de la Presidencia de la República).
Autoridad competente para aplicar la sanción de destitución	Sanción de destitución solo puede ser dispuesta por la autoridad que lo designó (Art. 43 de la Ley N° 1626, Ley N° 1626)	Sanción de destitución solo puede ser aplicada por autoridad con competencias para nombrarlo. (Art. 140, Ley N° 18834/89)	Debe requerirse la venia del Senado.

## Recursos financieros para cubrir los gastos del sumario

De acuerdo al Decreto N° 7107 del 2006 cada institución que disponga la instrucción de un sumario debe prever los recursos financieros para cubrir los gastos que demanden dichos sumarios (Art. 2). Estos recursos deben estar contemplados en el Presupuesto General.

Dicho decreto dispone que, por cada sumario, la institución que disponga la instrucción del sumario debe entregar al Juez Instructor un monto equivalente a 30 jornales mínimos<sup>6</sup> para cubrir los gastos del sumario (copias, movilidad de los notificadores, pagos a los secretarios, etc.). Además, deben abonar los gastos de viático y movilidad del abogado que lo representará ante el sumario.

En varias ocasiones, las instituciones se quedan sin rubros presupuestarios para financiar dichos gastos lo cual impide que puedan impulsar los sumarios necesarios para preservar el orden y la disciplina interna.

## Carácter de las funciones del Juez Instructor. Alcance de sus potestades

Algunos jueces instructores no realizan todas las actuaciones necesarias y posibles para esclarecer los hechos investigados, trasladando la responsabilidad a la institución de la cual depende el sumariado.

Una de las causas de este problema radica – posiblemente - en la falta de capacitación de los instructores en temas de derecho administrativo, en especial, en los deberes y potestades que ostentan en el sumario administrativo, y en las diferencias de este procedimiento administrativo con

6 A la fecha del presente trabajo, el jornal mínimo para actividades diversas no especificadas es de Gs. 57.980. Por tanto, 30 jornales mínimos equivalen a Gs. 1.739.400 (aproximadamente US\$ 350)



respecto a los procesos civiles judiciales<sup>7</sup>.

Por otra parte, no está claro en la Ley N° 1626 ni en el Decreto Reglamentario N° 17781 “*Que reglamenta el Capítulo XI del Sumario Administrativo de la Ley N° 1626 de la Función Pública*” si la conclusión dictada por el juez instructor en el sumario es vinculante para la máxima autoridad o si ésta puede apartarse de dicha conclusión y adoptar una determinación distinta. Tanto la Ley como el referido Decreto disponen que el juez instructor concluye el sumario con una resolución que debe pronunciarse sobre la comprobación de los hechos investigados, la culpabilidad o inocencia del encausado y, en su caso, la sanción correspondiente<sup>8</sup> (cuando lo normal en los procedimientos sumariales es que el instructor solo dicte una “propuesta de resolución” o una “conclusión” y que la autoridad que nombra al funcionario sea quien dicte la resolución que determine la sanción). De acuerdo a la Ley N° 1626 y al referido decreto reglamentario, a la autoridad de la institución de la cual depende el funcionario solo le corresponde “*la aplicación de la pena, quien deberá implementarla en el plazo de cinco días*” (Art. 77)<sup>9</sup>.

## Investigación previa al inicio del sumario

Otra debilidad del sistema tiene relación con **las etapas de investigación anteriores al inicio del sumario**. Estas etapas son aquellas que transcurren entre: (i) la detección de una irregularidad (o entre una denuncia) y; (ii) la orden de inicio del sumario. En esta etapa, es preciso recolectar los antecedentes así como realizar el análisis de los elementos necesarios para formular una imputación contra un funcionario determinado presuntamente responsable de la comisión de la infracción (individualización del presunto infractor, descripción de la falta, relación ordenada de los hechos que se le atribuyen, entre otros).

Por lo general, es práctica en la administración pública paraguaya que, cuando se reciba una denuncia o se detecte una irregularidad, inmediatamente se providencie – sin más trámite – el inicio de un sumario administrativo. Lo que sucede con ello es que el inicio del sumario se realiza sin un análisis adecuado de los antecedentes, y en muchos casos, sin reunir los elementos básicos necesarios para formular una imputación. Ello genera la obligación de realizar trámites formalizados en el sumario que bien podían ser agotados de modo más ágil con anterioridad al inicio de dicho procedimiento.

Esta situación se debe, posiblemente, a una falta de entrenamiento adecuado de los funciona-

7 En el procedimiento administrativo rige el principio de oficialidad o impulso de oficio, según el cual los órganos de la administración pueden y deben realizar las actuaciones necesarias para hallar la verdad y esclarecer el hecho investigado sin aguardar el impulso de las partes. En puridad, en el procedimiento administrativo la administración actúa como “juez y parte” pues no existe un tercero imparcial con potestades judiciales que resuelve la contienda, sino es la propia administración – independientemente de la separación de las funciones de la administración en distintos órganos – quien impulsa y resuelve la cuestión en un procedimiento en el cual se le da la intervención a la parte interesada o investigada. Estos principios diferencian al procedimiento administrativo del proceso civil, en el cual existe un juez imparcial con potestades judiciales y dos partes: una parte actora y una parte demandada. Como regla general, en el proceso civil rige el impulso dispositivo o impulso de parte. Vale decir, el juez – sin perjuicio de determinadas potestades de oficio- actúa a impulso y a pedido de las partes.

8 El artículo 76 de la Ley N° 1626 dispone que: “*El sumario concluirá con la resolución definitiva dentro de los sesenta días hábiles de su inicio...*” El artículo 77 de dicha ley establece: “*La resolución que recayese en el sumario administrativo será fundada y se pronunciará sobre la comprobación de los hechos investigados, la culpabilidad o inocencia del encausado y, en su caso, la sanción correspondiente, quedando la aplicación de la pena a cargo de la máxima autoridad del organismo o entidad respectivo, quien deberá implementarla en el plazo de cinco días...*”

Por su parte, el Decreto N° 17781/2002 “*Que reglamenta el Capítulo XI del Sumario Administrativo de la Ley N° 1626 de la Función Pública*” dispone en sus artículos 9 h, 10, 11 y 12 que la resolución definitiva es dictada por el Juez Instructor.

9 En su momento, y debido a la deficiente redacción de la Ley N° 1626 y del Decreto Reglamentario N° 17781, las instituciones que debían aplicar las sanciones planteaban demandas contencioso-administrativas contra las resoluciones de los jueces instructores en el entendimiento de que no podían apartarse de ellas. No obstante, en cuanto menos un caso en el cual se planteó dicho conflicto, la Corte Suprema de Justicia dispuso que la institución interesada puede apartarse de la Sentencia del Juez Instructor, dictando otra distinta considerando la facultad que tiene el superior de revocar, suspender o corregir los actos del inferior, sin dar lugar a agravio. Argumentó además que es la autoridad que tiene atribuciones para nombrar funcionarios, el órgano competente para despedirlos. (*Expediente: «Dirección General de Aduanas c/ S.D. N° 06/02 de fecha 30 de octubre de 2002, dictada por el Juez Instructor de la Función Pública» (A.I. N° 162 del 16 de agosto de 2005).*)

rios de auditoría, de los servicios jurídicos o de las unidades de recursos humanos responsables de realizar dichas tareas. Con ello, tal como se ha dicho, se inician sumarios sin una sustentación sólida, lo cual incide ya sea en el sobreseimiento de los funcionarios por falta de pruebas o en la revocación judicial de las decisiones adoptadas.

Algunas instituciones, han sido conscientes de esa situación y han encarado programas de fortalecimiento de sus sistemas disciplinarios que incluyen la elaboración de manuales de procedimientos, el entrenamiento de los funcionarios receptores de las denuncias y la organización de unidades de investigación especializadas para el análisis de las denuncias. Como ejemplo, cabe citar aquellas que se encuentran beneficiadas con el Programa Umbral que se desarrolla e implementa con una cooperación del Gobierno de los Estados Unidos de América. Este aspecto también ha sido enfatizado por la Secretaría de la Función Pública en su “Manual del Procedimiento Sumarial” orientado a los funcionarios que intervienen en los sumarios administrativos, como en aquellos que lo hacen en las etapas previas.

### Relación del sistema disciplinario con el sistema penal

La Ley N° 1626 dispone – en su artículo 79 - que cuando una falta sea a la vez un hecho punible, se debe suspender el sumario disciplinario a las resultas del proceso penal, y disponerse la suspensión del funcionario con goce de sueldo. En caso que en el proceso penal se absolviese al encausado, el mismo debe ser repuesto en su cargo<sup>10</sup>.

Para que se presente la hipótesis del artículo precedente de la Ley N° 1626, debe existir identidad entre la falta disciplinaria y el hecho punible en cuestión en lo que se refiere al sujeto, al objeto y al fundamento o causa<sup>11</sup>. No existiendo esa identidad no procede la suspensión del sumario administrativo que puede continuarse puesto que existe independencia de la responsabilidad administrativa de la penal<sup>12</sup>.

En la práctica, se interpreta inadecuadamente esta disposición pues no se realiza un análisis exhaustivo de la identidad de la falta con el hecho punible en cuestión, y se suspende el sumario sin razón alguna. De esa manera, se aguarda un pronunciamiento judicial cuando en algunos casos de falta de identidad puede continuarse el sumario administrativo por otra causal sin obstáculo alguno.

Por lo demás, es sabido que el proceso penal puede culminar con medidas como “la suspensión condicional del procedimiento”, en virtud del cual el encausado logra culminar con el proceso reconociendo el hecho pero no la culpabilidad. Estas medidas penales no deben implicar el sobreseimiento de pleno derecho en el sumario, pero por lo general se interpreta así.

### Interpretación de la estabilidad.

#### Diferencias entre la estabilidad provisoria y la definitiva

De acuerdo a la Ley N° 1626, se entiende por estabilidad “...el derecho de los funcionarios públicos a conservar el cargo y la jerarquía alcanzados en el respectivo escalafón.-...” (Art. 47).

10 Dice el Art. 79 de la Ley N° 1626: “Cuando la falta imputada al funcionario constituyese, además, un hecho punible de acción penal pública, el Juez Instructor se limitará a verificar la verosimilitud de la acusación y de comprobarse dicho presupuesto, la autoridad competente suspenderá al funcionario en el cargo, con goce de sueldo, hasta tanto se dicte auto de prisión preventiva o equivalente. - En estos casos, el sumario administrativo quedará suspendido y estará supeditado al proceso judicial, prolongándose la suspensión en el cargo hasta que se dicte sentencia. Si ésta absolviese al encausado, el mismo deberá ser repuesto en el cargo de conformidad a lo dispuesto en esta ley; si lo condenase, se procederá a su inmediata destitución”.

11 Por ejemplo, la identidad puede darse cuando se acusa a un funcionario de haber percibido una comisión ilícita como un incentivo para dictar una resolución o dar una opinión favorable a una pretensión determinada. En esta hipótesis, existe una falta disciplinaria prevista en la Ley N° 1626 y un hecho punible tipificado en el Código Penal.

12 Tal es el caso por ejemplo de una denuncia de auditoría por un faltante de caja, lo cual puede involucrar un hecho punible (hurto) o una falta disciplinaria (incumplimiento del manual de funciones que obliga a funciones de vigilancia).

En este sentido, la estabilidad se constituye en una protección y una garantía para el funcionario, y se consagra con el fin de evitar que sea despedido por las autoridades sin causa alguna. Para despedirlo, es necesario alegar una causa (infracción grave a sus deberes y obligaciones como funcionario) y probar esta causa en un sumario administrativo, vale decir, en un procedimiento que garantice el funcionario el derecho a defenderse previamente y a ofrecer, controlar e impugnar pruebas.

Los funcionarios públicos que no tienen estabilidad (en periodo de prueba) pueden ser despedidos sin causa alguna y el despido no genera la obligación de la administración de abonarle indemnización alguna.

Por lo tanto, es fundamental comprender con claridad quien tiene la protección de la estabilidad para determinar cuál es el motivo y el procedimiento del despido.

Ahora bien, en el régimen jurídico paraguayo se realiza una distinción entre dos tipos de estabilidad:

- **Funcionarios públicos con estabilidad definitiva:** Son aquellos que han alcanzado los dos años ininterrumpidos de servicio en la función pública y que han aprobado las evaluaciones contempladas en el reglamento interno (Arts. 20 y 47, Ley N° 1626).
- **Funcionarios públicos con estabilidad provisoria:** Son aquellos que han superado el periodo de prueba de seis meses, y que no han alcanzado aún los dos años ininterrumpidos de servicio en la función pública (Art. 19, Ley N° 1626).

El problema se presenta por la disparidad de criterios interpretativos acerca de la protección otorgada por la estabilidad provisoria.

La Secretaría de la Función Pública ha interpretado que, en el caso de los funcionarios con estabilidad provisoria, existe la posibilidad jurídica de efectuar el despido sin causa y sin un sumario administrativo, aunque admite que en estos casos corresponde abonar una indemnización a los funcionarios despedidos. La obligación de iniciar un sumario y de probar una causal de despido solo se limitaría para los casos de estabilidad definitiva. Por ende, en esta interpretación, (i) el funcionario en periodo de prueba puede ser despedido sin causa y el despido no genera la obligación de indemnizar; (ii) el funcionario con estabilidad provisoria puede ser despedido sin causa, pero ello genera la obligación de indemnizar; (iii) el funcionario con estabilidad definitiva solo puede ser despedido con causa y previo sumario administrativo.

Sin embargo, en la interpretación de la Corte Suprema de Justicia en fallos reiterados<sup>13</sup>, no existe distinción entre la estabilidad provisoria y la estabilidad definitiva con respecto a la obligación de realizar un sumario administrativo y probar la causal de despido en el sumario una vez superado el periodo de pruebas<sup>14</sup>.

13 Fallos de la Corte Suprema de Justicia. Sala Penal: A. y S. N° 731/2006; 49/2006; A. y S. N° 49/2006; A. y S. N° 289/2005; A. y S. N° 11/2005; A. y S. N° 81/2004; A. y S. N° 1591/2004; A. y S. N° 1138/2004; A. y S. N° 886/2004. Página web de la Corte Suprema de Justicia. [www.pj.gov.py](http://www.pj.gov.py). Consulta de Jurisprudencias.

14 En resumidas cuentas, dice la Corte Suprema de Justicia:  
 “En relación a la aplicación de los derechos a los que están sujetos los funcionarios, y conforme a la norma legal citada precedentemente **la misma no realiza una distinción clara entre los que poseen estabilidad provisoria y la estabilidad definitiva**. Así, regla la destitución como uno de los medios de terminación de la relación jurídica entre los organismos estatales y los agentes de la administración pública (Artículo 40 inc. d) e instituye que la destitución del funcionario **debe estar precedida de fallo condenatorio recaído en el correspondiente sumario administrativo** (Artículo 43), **sin realizar ninguna distinción entre funcionario con estabilidad provisoria o definitiva**. Corresponde entonces al Juzgador la aplicación correcta de la terminología utilizada dentro del texto legal a fin de evitar abusos de parte de los Administradores Públicos en cuanto a los derechos adquiridos por los funcionarios...”

“...Por lo referido en los párrafos precedentes, el demandante esta asistido del derecho a la estabilidad en el cargo garantizada en los Artículos 18, 19 de la Ley 1626/00, que tras sobrepasar el periodo de prueba de seis meses. De esta manera, la única vía legal de trancar la carrera administrativa del trabajador, era mediante un sumario administrativo donde se comprobara la comisión de una falta que amerite su destitución. Como en el caso subexámine no se dio cumplimiento a este requisito legal, el despido deviene injustificado.”

## Relación entre el sistema de evaluación de desempeño y el sistema de desvinculación

El artículo 20 de la Ley N° 1626 establece que “*Los funcionarios públicos que resulten reprobados en dos exámenes consecutivos de evaluación serán desvinculados de la función pública, dentro de un plazo no mayor a treinta días*”. Se trata de una causal de desvinculación que no requiere de un sumario administrativo y que es distinta a la causal de destitución por la comisión de una falta grave (que debe ser probada en un sumario administrativo), tal como lo ha admitido la Corte Suprema de Justicia en algunos fallos.<sup>15</sup>

Una interpretación adecuada del artículo precedente requiere considerar las diferencias entre la estabilidad provisoria (Art. 19, Ley N° 1626) y la estabilidad definitiva (Art. 20, Ley N° 1626). Tal como se ha señalado, la estabilidad provisoria se adquiere una vez cumplido el periodo de prueba de seis meses. La estabilidad definitiva es la adquirida por el funcionario público una vez transcurrido dos años ininterrumpidos de servicio en la función pública **siempre que aprueben las evaluaciones** contempladas en el reglamento interno del organismo o entidad del Estado en que se encuentre presentado su servicio.

La desvinculación del funcionario por la reprobación de dos exámenes consecutivos sería aplicable solamente a aquellos funcionarios con estabilidad provisoria y no a aquellos que hayan adquirido la estabilidad definitiva. En efecto, los funcionarios con estabilidad definitiva adquirieron dicha calidad no solo porque han cumplido dos años ininterrumpidos de antigüedad sino también porque han aprobado las evaluaciones. Por ende, si ya ha adquirido la estabilidad por ese motivo, no es razonable interpretar que su continuidad en el cargo se encuentra supeditada a la aprobación de los exámenes. Ello no impide someter al funcionario con estabilidad definitiva a un proceso de evaluación constante; e incluso, si se comprobare que no ha cumplido con sus funciones puede ser pasible de medidas disciplinarias previo sumario administrativo. Lo que no podrá alegarse es la aplicación del mencionado artículo 20 de la Ley N° 1626 como una causal de terminación de funciones (que no requiere de sumario administrativo) distinta a la destitución como sanción (que sí requiere de un sumario administrativo).

Más allá de lo expuesto, no se conocen casos en los cuales se haya aplicado el artículo 20 de la Ley N° 1626 como causal de desvinculación de funcionarios. Es muy probable que la falta de aplicación de esta causal se deba a la ausencia de un sistema que evalúe y puntúe el desempeño de los funcionarios mediante exámenes.

En este contexto, el problema que presenta esta situación se debería más bien a la falta de aplicación de la norma que a una deficiencia del sistema normativo, sin perjuicio de una mayor aclaración de la disposición legal cuando se presente la oportunidad pertinente.

## Remoción de los cargos de confianza

Si bien la Ley N° 1626 define cuales son los cargos de confianza y aclara que la definición es limitativa, en la práctica, la aplicación de dicha normativa presenta dificultades frecuentes.

Por un lado, la enumeración limitativa de la Ley establece una hipótesis que puede ser interpretada extensivamente cuando dice que son cargos de confianza: “... e) los directores jurídicos, económicos o similares de los organismos o entidades del Estado, con **excepción de los que integran la carrera de la función pública**.”. La palabra “similares” se presta a interpretaciones ambiguas y abre la posibilidad de discrepancias entre las interpretaciones que realice la Secretaría de la Función Pública y aquellas efectuadas por los tribunales en cada caso concreto. También se presta a interpretaciones ambiguas la frase: “...con excepción de los que integran la carrera de la

15 Fallos de la Corte Suprema de Justicia. Sala Penal: A. y S. N° 11/2005; A. y S. N° 881/2004; A. y S. N° 591/2004; A. y S. N° 11/2005; A. y S. N° 81/2004; Página web de la Corte Suprema de Justicia. [www.pj.gov.py](http://www.pj.gov.py). Consulta de Jurisprudencias

*función pública*”, pues no están diferenciados cuales son los directores jurídicos, económicos o similares que integran dicha carrera y cuáles no lo están.

Además de lo expuesto, se presentan problemas prácticos en la aplicación de las normativas cuando los cargos de confianza se encuentran ocupados por funcionarios de carrera. La Ley dispone que en esos casos tengan derecho a ocupar sus cargos anteriores, pero lo que ocurre es que estos cargos anteriores – por lo general – **ya no se encuentran vacantes sino son ocupados por otros funcionarios permanentes**. Vale decir, en la práctica, al funcionario de carrera no se le reserva el último cargo anterior que ocupaba antes de asumir el cargo de carrera, razón por la cual se hace difícil garantizarle el derecho. En ese contexto, se corre el riesgo que las remociones de cargos de confianza dispuestas por la administración también sean revocadas judicialmente por no garantizar la carrera del funcionario.

### Falta de claridad del sistema de desvinculación del personal contratado y del personal auxiliar

Existe un desfase importante entre el régimen jurídico del personal contratado y su aplicación práctica. En teoría, este tipo de personal solo debe contratarse para atender necesidades temporales y en los casos previstos en la ley. Su régimen jurídico es el previsto en el Código Civil propio para las relaciones en las cuales el prestador del servicio no se encuentre en relación de dependencia con la otra parte. Sin embargo, en la práctica puede afirmarse que gran parte de los contratados de las instituciones públicas se encuentran prestando servicios mediante contratos anuales, pero para atender necesidades que no son precisamente de carácter temporal sino más bien permanente o por lo menos de larga data, y en un régimen que tiene características de una relación de dependencia de tipo laboral antes que una prestación de servicios de carácter independiente.

En la práctica, cuando los administradores públicos dan por terminados los contratos por vencimiento de plazos, existen casos en los cuales los tribunales han revocado dichas decisiones en atención a la antigüedad de los contratos, especialmente de aquellos que han sido renovados sucesivamente. Además, los jueces hacen prevalecer la realidad de la relación contractual antes que el texto literal del contrato. Vale decir, toman en cuenta si la relación es de dependencia y tiene características de una relación laboral; si el trabajo tiene carácter permanente o es realmente temporal para limitarlo a un plazo determinado, entre otros aspectos.

No existe, sin embargo, un relevamiento de los precedentes judiciales relacionados con este tipo de personal para poder contar con una conclusión más certera acerca de los criterios de interpretación judicial de manera tal a orientar la acción de los administradores.

Lo mismo sucede con el personal auxiliar. De acuerdo a la Ley N° 1626 se rige por el Código Laboral, normativa que tiene una mayor flexibilidad para el despido que la aplicable a los funcionarios públicos. Por ejemplo, en el régimen laboral es posible despedir a un empleado abonándole la indemnización legal toda vez que no haya adquirido la estabilidad (que se alcanza a los 10 años de antigüedad). Sin embargo, en un reciente fallo, la Corte Suprema de Justicia ha sostenido que para el despido de este tipo de personal también debe realizarse un sumario administrativo asimilando en este caso puntual al personal auxiliar con el funcionario público en lo que respecta al régimen de despidos<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> Expediente: “González, Benigno c. Municipalidad de Asunción s/ Nulidad de Res. N° 1264/2004. (Ac. y Sent. N° 354 del año 2009).

## Acciones de inconstitucionalidad contra la Ley N° 1626

Tal como se ha señalado, la Ley N° 1626 ha sido objeto de cuestionamientos mediante numerosas acciones judiciales de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia, promovidas no solo por los funcionarios y sus sindicatos sino también por las propias autoridades de instituciones públicas<sup>17</sup>. En casi todas las acciones, los recurrentes obtuvieron medidas cautelares de suspensión de los efectos de la Ley N° 1626 incluyendo las disposiciones sobre el régimen disciplinario. Muchas de estas medidas de suspensión siguen vigentes pues la Corte Suprema de Justicia se ha demorado excesivamente en dictar un pronunciamiento definitivo.

Como en el régimen paraguayo, los pronunciamientos que se dictan en las acciones de inconstitucionalidad solo afectan a las partes del proceso judicial (accionante y accionado), se presentan las siguientes situaciones:

- situaciones en las cuales la Ley N° 1626 rige en todas sus disposiciones (por ejemplo, para los funcionarios que no plantearon las acciones);
- situaciones en las cuales solo se aplican algunas de las disposiciones y no las suspendidas (casos en los cuales se han planteado acciones impugnando solo algunos artículos de la ley y no toda la ley)
- situaciones en las cuales se han suspendido la totalidad de los artículos de la Ley (casos en los cuales los accionantes impugnaron toda la ley o el artículo 1 referente al ámbito de aplicación.).

En este contexto, existen instituciones que aplican el procedimiento establecido en la Ley N° 1626 y otras que no lo hacen, y otras que aplican solo a determinados funcionarios y no a los que recurrieron, generándose con ello una situación bastante confusa en cuanto a las reglas aplicables.

---

17 Tal es el caso de la Contraloría General de la República, de la Universidad Nacional de Asunción, del Banco de Fomento, del Banco Central del Paraguay, y hasta de la propia Corte Suprema de Justicia.



## Recomendaciones de Política

A partir de los hallazgos mencionados, se formulan recomendaciones que pueden ser implementadas con medidas administrativas y reformas reglamentarias impulsadas por la Secretaría de la Función Pública, sin perjuicio de incorporar mejoras al marco legal.

### Sistema disciplinario de funcionarios públicos

#### **Fortalecer al Departamento de Sumarios Administrativos de la Secretaría de la Función Pública así como a otras unidades vinculadas al sistema disciplinario**

De acuerdo a la Resolución N° 178/2007 *“Por la cual se establece el Manual de Funciones de la Secretaría de la Función Pública”*, el Departamento de Sumarios Administrativos de la Dirección General de Procesos Jurídicos, tiene funciones como *“procesar los expedientes o documentos relacionados a sumarios administrativos”*; *“realizar el seguimiento del cumplimiento de plazos procesales para el finiquito de los sumarios administrativos”*; *“preparar informes de sumarios administrativos”*; *“urgir a los jueces instructores en los sumarios administrativos”*; *“monitoreo, control y seguimiento de los sumarios administrativos”*; *“mantener estadísticas de los sumarios administrativos”*; *“mantener actualizada la nómina de profesionales abogados sujetos a selección de juez instructor de sumarios administrativos en referencia a inclusión o exclusión”*; entre otras.

Por tanto, existe una unidad administrativa de la Secretaría de la Función Pública que se encuentra en funcionamiento y que puede desempeñar un rol preponderante en la implementación de las medidas de mejora.

En este contexto, se recomienda elaborar e implementar un programa de fortalecimiento de dicha unidad así como de otras dependencias que estén vinculadas a la implementación de medidas administrativas relacionadas con los sumarios administrativos.

#### **Mejorar el sistema de organización del Registro de Abogados**

El artículo 100 de la Ley N° 1626 dispone que corresponde a la Secretaría de la Función Pública organizar el registro de abogados integrantes del plantel de funcionarios de los entes públicos y designar, por sorteo de entre los mismos, a los jueces instructores para la conducción de sumarios administrativos. La condición establecida en dicho artículo es que los designados no dependan de la autoridad que ordena la instrucción del sumario.

En una interpretación razonable, puede sostenerse que la incorporación de abogados del sector público al registro no es automática ni existe la obligación de integrar absolutamente a todos los abogados del sector público, sino por el contrario, la Secretaría de la Función Pública tiene la potestad de establecer los requisitos y el procedimiento para la incorporación de dichos abogados al registro.

En la interpretación señalada y para afrontar las debilidades que se presentan en el sistema de designación y control de los jueces sumariantes sin necesidad de abordar reformas del marco legal, se sugiere precisamente que la Secretaría de la Función Pública ejerza dicha potestad y pro-

mueva la aprobación de un reglamento para la incorporación de abogados al registro referido, con unos requisitos y un procedimiento acordes con las exigencias que se requieren para el cargo.

De hecho, la Secretaría de la Función Pública ha reglamentado el procedimiento de selección de instructores, pero dicha reglamentación ha dejado a las máximas autoridades de las instituciones que seleccionen a los abogados (Resolución 99/2009).

Como criterios del reglamento se sugieren los siguientes:

- Establecer el concurso como procedimiento para la integración al registro, orientado exclusivamente a los abogados de los organismos y entidades del Estado de conformidad a lo dispuesto en el artículo 100 de la Ley N° 1626.
- Disponer que la Secretaría de la Función Pública sea el organismo responsable de administrar e implementar el concurso para la integración al registro. Ello implica que se hará cargo de establecer las bases, organizar el concurso y seleccionar a los postulantes conforme al sistema de evaluación correspondiente.
- Establecer los requisitos para la postulación (abogado, funcionario público), el perfil del cargo (amplios conocimientos de derecho administrativo en general y del derecho de la función pública en especial; conocimiento acabado de la legislación aplicable, de los precedentes judiciales y administrativos), y los criterios de ponderación para la selección (puntajes a la formación, a la experiencia, entrevistas, etc.).
- Fijar un número máximo de integrantes del registro en base a un número promedio de sumarios realizados en los últimos años. Sólo los postulantes con mayor puntaje, ingresarán al registro.

#### **Mejorar la administración de los recursos financieros necesarios para cubrir los gastos del sumario.**

Se propone modificar el sistema actual que exige a cada institución prever los recursos presupuestarios para cubrir los gastos del sumario, por un sistema centralizado en la Secretaría de la Función Pública en el cual sea este organismo el que estime y presupueste los recursos presupuestarios para financiar dichos gastos, en especial, los destinados a las copias, a la movilidad de los ujieres y a los gastos de los instructores y sus respectivos secretarios.

Esta propuesta se justifica considerando que en el sistema paraguayo los jueces instructores no son designados por cada institución sino por la Secretaría de la Función Pública de un registro de abogados del sector público administrado también por dicho organismo. Además, es la Secretaría de la Función Pública la responsable de realizar un seguimiento de los sumarios y una evaluación de la gestión del sistema disciplinario.

Los gastos de movilidad y viáticos de los abogados que representan a las instituciones quedarán a cargo de las mismas.

#### **Definir y armonizar los criterios sobre algunos temas conflictivos del sistema disciplinario. Implementar medidas tendientes a aclarar y difundir los criterios de interpretación de la legislación aplicable en esta materia.**

Tal como se ha señalado, existen varios aspectos poco claros en la legislación aplicable al régimen disciplinario. A ello se suma la falta de capacitación jurídica de autoridades y funcionarios que adoptan decisiones o intervienen en procedimientos relacionados con el régimen disciplinario.

Una manera de contribuir a afrontar esta problemática es modificando el Decreto Reglamentario N° 17781 “*Que reglamenta el Capítulo XI del Sumario Administrativo de la Ley N° 1626 de*



la *Función Pública*”, con el objeto de aclarar la interpretación de dicha Ley en aquellos puntos conflictivos del régimen disciplinario. Obviamente, las disposiciones que se introduzcan en el decreto reglamentario deben ajustarse estrictamente a la ley que se pretende reglamentar.

Una labor complementaria a la del decreto reglamentario son los instructivos o dictámenes generales que aclaren la posición de la SFP en los temas conflictivos y armonicen el accionar de las instituciones.

Ya existen algunos ejemplos implementados como el “*Manual del procedimiento sumarial*” (2006) y el Instructivo de aplicación denominado “*La toma de decisiones sobre el personal municipal*” (2010) ambos lanzados por la Secretaría de la Función Pública.

Entre los temas que pueden ser abordados a través de estas medidas pueden señalarse los siguientes:

- Relación del régimen penal con el régimen disciplinario. Como saber cuando existe identidad entre la falta y el hecho punible susceptible de generar la suspensión del sumario administrativo. Consecuencias de la suspensión condicional del proceso penal en el procedimiento disciplinario cuando exista identidad entre el hecho punible y la falta disciplinaria.
- Carácter de la conclusión del Juez Instructor en el sumario administrativo.
- Actuaciones previas al sumario administrativo. Cuáles son las actuaciones que pueden realizarse con anterioridad a la orden de inicio del sumario, y cuáles deben ser realizadas en el marco del sumario. Acceso del presunto infractor a las actuaciones. Desde cuándo rige este derecho.
- Interpretación de la estabilidad. Diferencias entre la estabilidad provisoria y la estabilidad definitiva.

Para la elaboración de estos dictámenes o instructivos generales es imprescindible contar con la información sistematizada y actualizada de los fallos que van dictando los tribunales, en especial, con los fallos de la Corte Suprema de Justicia. Por tanto, debe encararse con prontitud este trabajo de recopilación y sistematización de los fallos en la materia de manera tal que la SFP los tenga en consideración antes de adoptar una definición o de elaborar un dictamen sobre el tema.

Esta información sistematizada en el instructivo debe estar disponible para los usuarios en una base de datos de acceso público.

### **Implementar programas de entrenamiento y formación para los abogados inscriptos en el registro acerca de las responsabilidades de los jueces instructores y de las reglas del sumario.**

De acuerdo a la Resolución N° 99/2009, la SFP debe “*organizar cursos y evaluaciones para los Jueces Sumariantes del Registro oficial, a fin de acreditar el conocimiento oficial de sus obligaciones legales y de las cuestiones procesales inherentes a los sumarios administrativos*”.

Es necesario implementar y potenciar estos programas de entrenamiento y formación. Los mismos deberían contener módulos de derecho administrativo en general y del régimen disciplinario en particular (incluyendo normas de fondo y de forma). Además del conocimiento de la legislación vigente, el programa debe impartir información sobre los criterios de la SFP (precedentes administrativos) y de los tribunales (jurisprudencia) en materia disciplinaria.

Ello implicará seguramente, desarrollar un programa de contenidos, una metodología, una carga horaria mínima y un sistema de evaluación de los participantes.

Estos programas de entrenamiento podrían estar orientados no solo a los abogados incorporados al Registro de Abogados sino también a abogados de las Direcciones Jurídicas, Unidades

de Transparencia, Direcciones de Recursos Humanos, Unidades de Investigación Interna de los organismos y entidades, entre otros.

Se recomienda evaluar la posibilidad de que la asistencia a dichos cursos constituya un requisito obligatorio para la incorporación al Registro de Abogados.

### **Relación entre el sistema de evaluación de desempeño y el sistema de desvinculación.**

Se ha mencionado que la Ley dispone la desvinculación de la función pública de los funcionarios públicos que resulten reprobados en dos exámenes consecutivos de evaluación. Esta posibilidad de desvincular a un funcionario por bajo desempeño es aplicable – a nuestro criterio – a los funcionarios con estabilidad provisoria y no a aquellos con estabilidad definitiva pues esta calidad se adquiere no solo porque han cumplido dos años ininterrumpidos de antigüedad sino también porque precisamente han aprobado las evaluaciones.

Cabe reiterar que la posibilidad de desvincular a funcionarios con estabilidad provisoria por la reprobación de dos exámenes consecutivos ha sido admitida por algunos fallos de la Corte Suprema de Justicia como una causal distinta a la destitución por la comisión de una falta grave probada en un sumario administrativo.

No obstante, la aplicación de dicha disposición legal requiere la implementación de un sistema objetivo de evaluación de desempeño, incorporando los exámenes en ese contexto.

De acuerdo a la Ley, las evaluaciones deben estar contempladas en el Reglamento Interno del organismo o entidad del Estado en el que se encuentre prestando el servicio el funcionario.

Por otra parte, la Ley contempla como una falta disciplinaria grave “*la inobservancia de las obligaciones*”. Si existiera un sistema de evaluación que contenga determinadas obligaciones de desempeño de los funcionarios plasmadas en reglamentos objetivos, se podría también vincular la evaluación de desempeño con el sistema disciplinario y ordenar la instrucción de sumarios por el incumplimiento de las aludidas obligaciones **inclusive a aquellos funcionarios que cuenten con la estabilidad definitiva.**

Por tanto, existe un marco jurídico que permitiría relacionar la evaluación del desempeño con la desvinculación.

De acuerdo a la información recabada de la SFP, existen planes para desarrollar estos sistemas de evaluación. En este contexto, es oportuno recomendar lo siguiente:

- Elaborar un reglamento modelo sobre evaluación de desempeño que facilite a los organismos y entidades la elaboración de sus reglamentos internos.
- Incorporar en el reglamento modelo, algunas cláusulas que aclaren la vinculación del sistema de evaluación con el régimen de terminación de la relación entre el Estado y sus funcionarios.
- Vincular los manuales de funciones al sistema de evaluación de desempeño de manera tal que el incumplimiento de dichos manuales pueda configurarse en una falta disciplinaria pasible de una sanción en el marco de un sumario.

### **Cargos de confianza**

Para afrontar los problemas en este ámbito, también pueden ser útiles los dictámenes o instructivos generales que sienten la posición de la SFP y armonicen los criterios jurídicos y operativos de las instituciones.

Al respecto, la SFP ha dictado la Resolución N° 33/2008 “*Por el cual se aprueba el instructivo para la aplicación de la política de recursos humanos del sector público durante el periodo de transición institucional*” en el cual sienta algunos criterios al respecto. Así, con respecto a la interpretación de la frase “... e) los directores jurídicos, económicos **o similares** de los organismos o entidades del Estado...” ( como cargos de confianza) dice dicha resolución: “***Se considerarán también como cargos de confianza, aquellos correspondientes a Directores Generales y Directores, u otros cargos similares, según el inciso e) del Art. 8 de la Ley N° 1626, cuyas características principales son: el poder decisorio de la persona que ocupa el cargo, el alto nivel del cargo en los cuadros superiores de la administración, la alta confidencialidad de las tareas vinculadas al cargo, o la facultad de quien ocupa el cargo para ejercer funciones de dirección, fiscalización o vigilancia de las respectivas instituciones.***”

No obstante la aclaración señalada, también en este caso es **imprescindible contar con la información sistematizada y actualizada de los fallos que van dictando los tribunales sobre la interpretación de cargos de confianza, en especial, con los fallos de la Corte Suprema de Justicia** para verificar cual es el criterio judicial con respecto a lo dispuesto en dicha resolución de la SFP. Por tanto, debe encararse con prontitud este trabajo de recopilación y sistematización de los fallos en la materia de manera tal que la SFP los tenga en consideración antes de adoptar una definición o de elaborar un dictamen sobre el tema, o bien para reconsiderar la posición asumida inicialmente. Se recomienda que estos instructivos sean difundidos adecuadamente de manera tal a orientar la gestión de las instituciones.

Además, debería incluirse este tema **en los programas de capacitación de funcionarios responsables de la toma de decisiones** (forma de nombramiento y remoción, casos en los cuales el cargo está ocupado por un funcionario de carrera, entre otros temas).

Restaría también **implementar un mecanismo para “reservar” el último cargo de carrera ocupado por el funcionario que eventualmente ocupara un cargo de confianza**. Vale decir, ese cargo no debería quedar vacante para facilitar al funcionario que retorne a su puesto de carrera cuando lo remuevan del cargo de confianza.

Para tales efectos, podría dictarse una reglamentación que haga efectiva dicha reserva garantizando de esa manera que ese cargo no quede en condición de vacancia y que solo pueda ser ocupado de manera interina por otro funcionario.

## Sistema de desvinculación del personal contratado y del personal auxiliar

En atención a la problemática que representa la mala práctica de contratar servicios personales de carácter civil para desempeñar funciones permanentes y en relación de dependencia, la Secretaría de la Función Pública ha dictado la Resolución N° 418/2010 de desprecarización laboral. En dicha resolución se dispone que las instituciones deben implementar un plan progresivo para restringir el uso de contratos civiles de modo que esta figura sea aplicada estrictamente para trabajos de carácter temporal y en las circunstancias establecidas en el artículo 25 de la Ley N° 1.626/00 (censos, encuestas, o eventos electorales; combate de brotes epidémicos; situaciones de emergencia; servicios profesionales).

Esta resolución orienta a las instituciones a aplicar el régimen del personal contratado conforme a la ley y representa – en ese sentido - un avance para afrontar la problemática del personal contratado. No obstante, aún se encuentra pendiente dictar un documento similar que oriente a las instituciones sobre el sistema de desvinculación de este tipo de personal.

Al respecto de este tema, se **recomienda incluir como parte de la resolución o en algún otro instructivo, las causas y el procedimiento para la desvinculación del personal contratado y el personal auxiliar**. También en este caso es necesario contar con la información sistematizada

y actualizada de los fallos que van dictando los tribunales, los cuales deben ser considerados en la preparación de los instructivos. Estos documentos informativos deberían ser difundidos adecuadamente para orientar la gestión de las instituciones.

En este ámbito, también puede ser útil para las instituciones la preparación de **modelos de contratos de prestación de servicios de carácter civil para el personal contratado así como de contratos laborales para el personal auxiliar que contengan cláusulas relativas a la desvinculación.**

En lo que respecta al personal auxiliar y dado que la Ley N° 1626 hace alusión a **reglamentos internos** preparados por cada institución, también la SFP puede elaborar **modelos de estos instrumentos** para facilitar y orientar la labor de las instituciones.

### **Actualizar la información sobre las acciones de inconstitucionalidad contra la Ley N° 1626 y realizar un seguimiento de las mismas**

Si bien la decisión final respecto a estas acciones de inconstitucionalidad corresponde a la Corte Suprema de Justicia, la SFP puede adoptar algunas medidas administrativas tendientes a aclarar cuáles son las instituciones afectadas y no afectadas, y con respecto a cuales artículos de la Ley. Este aspecto es necesario pues, tal como se ha señalado, en el régimen paraguayo las acciones de inconstitucionalidad y las decisiones que tome la Corte Suprema de Justicia al respecto, solo tienen efectos entre partes y no afecta a aquellas que no plantearon la acción ni deja en suspenso los artículos no impugnados. Por ende, es preciso que la SFP tenga una información completa y actualizada sobre el tema para definir su ámbito de acción en las instituciones.

Por otra parte, las instituciones afectadas por las medidas dictadas por la Corte Suprema de Justicia con respecto a las acciones de inconstitucionalidad, necesitan saber cual es el régimen jurídico aplicable en aquellos casos en los cuales los artículos de la ley se encuentran suspendidos.

Por ende, se recomienda actualizar la información sobre el estado de las acciones de inconstitucionalidad contra la Ley N° 1626 precisando la siguiente:

Número de acciones de inconstitucionalidad pendientes de definición. Aclarar cuales tienen medidas cautelares de suspensión de los efectos de la Ley o de algunos de sus artículos.

Acuerdos y sentencias ya dictados. Diferenciar los Acuerdos y Sentencias que hacen lugar a las acciones planteadas y aquellos que rechazan las acciones. En los casos de Acuerdos y Sentencias favorables a las acciones de inconstitucionalidad, aclarar (resumidamente) cuales fueron los motivos.

Cuáles son las instituciones afectadas.

En cada caso, cuales son los artículos cuestionados y suspendidos por la Corte Suprema de Justicia.

Quiénes son partes en cada proceso, para determinar si el número de funcionarios afectado es amplio o reducido.

La información debería ser actualizada con una periodicidad de tres meses por lo menos.

La sugerencia se realiza sin perjuicio de la necesidad de urgir un pronto despacho a la Corte Suprema de Justicia para que dicte sentencias definitivas que brinden un panorama más claro sobre el cual trabajar.

## BIBLIOGRAFIA

- Arrobio, A. , Lafuente, M. y Rinne J. 2008. “ Empleo Público y Política Salarial en Paraguay”. Nota de Política. Banco Mundial. Washington D.C.
- Echebarria, K. (ed.), 2006. *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Washington D.C.
- Otter, T. (coord.), 2005. “Estudio sobre la situación actual de los recursos humanos del sector público en el Paraguay”. Asunción: JICA.
- Secretaría de la Función Pública (SFP), Ministerio de Hacienda, Secretaria Técnica de Planificación , DGEEC, 2004. *Resultados Finales. Censo Integral de Funcionarios Públicos 2003-2004*. Asunción.
- SFP, 2009. *Plan Estratégico Institucional 2009-2013*. Asunción
- SFP-USAID-INECIP, 2010. *Manual de Procedimiento Sumarial*. Programa de Protección al Denunciante. Asunción.
- SFP, 2010. *La toma de decisiones sobre el personal municipal*. Instructivo de Aplicación. Asunción.

## FUENTES CONSULTADAS

### Legislación nacional

- Constitución de la República del Paraguay
- Ley N° 1.626/00 “De la Función Pública”
- Ley N° 508/94 “De la negociación colectiva en el sector público”.
- Ley N° 2777/2005 “que prohíbe el nepotismo en la función pública”
- Ley N° 2523/2004 “que previene, tipifica y sanciona el enriquecimiento ilícito y el tráfico de influencias”
- Ley N° 1542/00 “Que establece el procedimiento para la calificación de la huelga”.
- Ley N° 700/96 “Que reglamenta el artículo 105 de la Constitución Nacional que dispone la prohibición de la doble remuneración.”
- Ley N° 1335/99 “Del servicio diplomático y consular de la República del Paraguay”.
- Ley N° 535/94 “Que reglamenta las remuneraciones del personal medico y paramédico que prestan servicios en varias dependencias del Estado”.
- Ley N° 1725/01 “Que establece el Estatuto del Educador”
- Ley N° 1.535/00 “de Administración Financiera del Estado”
- Decreto N° 17781/2002 por el cual se reglamenta el Capítulo XI del Sumario Administrativo de la Ley 1626/2000 de la Función Pública
- Decreto N° 7107/2006 que amplía el Decreto N° 17781/02 y se establece previsiones de Recursos para Gastos en el Proceso de Instrucción Sumarial.
- Decreto N° 243/2008 por la cual se aprueba la reestructuración orgánica y funcional de la Secretaría Función Pública, dependiente de la Presidencia de la República
- Decreto N° 10894/2007 Reglamentación del Retiro Voluntario

Resolución N° 99/2009 por la cual se reglamentan procedimientos inherentes a los Sumarios Administrativos y se crea el Nuevo Registro de Abogados y Abogadas

Resolución N° 297/2009 por la cual se modifica la Resolución N° 99/2009 “Por la cual se reglamentan Procedimientos inherentes a los Sumarios Administrativos y se crea el Nuevo Registro de Abogados y Abogadas propuestos como Jueces Instructores para Sumarios”

Resolución SFP N° 418/2010 “por la cual se establece la política para la desprecarización laboral del personal contratado que realiza funciones permanentes en relación de dependencia en la Función Pública y se recomiendan procedimiento de aplicación a seguir”.

Resolución N° 33/2008 Por la cual se aprueba el Instructivo para la Aplicación de la Política de Recursos Humanos del Sector Publico durante el periodo de Transición Institucional

### **Legislación comparada**

Chile. Ley N° 18834/89 Que aprueba el Estatuto Administrativo, y por la Ley N° 19921/200 Que aprueba modificaciones al Estatuto Administrativo

Uruguay. Decreto N° 500/91.

Uruguay. Manual del Sumariante. Cecilia Menéndez y Marta Hermida. Secretaría de la Presidencia de la República. Programa Nacional de Desburocratización. Colección Manuales Burocráticos.

#### **Otras Fuentes**

Información difundida en la página [www.sfp.gov.py](http://www.sfp.gov.py) sobre sumarios administrativos en el primer semestre (número de sumarios, número de abogados en la lista del registro, etc.).

Entrevistas y consultas al Abogado Hugo Valiente, Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de la Función Pública.

Página web de la Corte Suprema de Justicia. [www.sfp.gov.py](http://www.sfp.gov.py). Consulta de Jurisprudencias.

Anteproyecto de ley de la Función Pública Extraído de la página institucional de la Secretaría de la Función Pública.